

国家公园需科学保护和合理开发并行

袁勇

自1872年美国国会批准设立世界上首个国家公园——黄石国家公园起，国家公园理念在100多年来得到许多国家的响应。

在全球范围内，被国际自然保护联盟认可的国家公园已经超过6500个。今年10月12日，中国正式设立第一批国家公园，保护面积达23万平方公里，涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类，为国家公园理念和实践发展作出了积极贡献。

虽然各国对国家公园的管理模式不尽相

同，但对国家公园的价值已经形成了共识：国家公园区域内的资源一般都是具有国家或国际意义的景观、生态系统及生物多样性资源。这些自然资源是经过成百上千年的沧桑变迁形成的，一旦遭到破坏很难恢复。因此，国家公园建设应始终坚持把生态保护放在首位。

需要注意的是，国家公园是最好的生态产品，也是天然的自然课堂，还是富有吸引力的生态体验胜地。因此，国家公园不能建

成无人区、隔离区，进行消极保护，而应在牢记生态保护第一的理念基础上，实施积极保护，进行合理开发，充分发挥与其环境和文化相容的教育、休闲作用。

具体来看，不同国家公园要结合管理体制和规划，对环境承载力、游客人数上限等进行科学论证，探索多元化、差异化的运营模式，使游客在体验大自然美妙的同时，也能深刻理解生态保护的重要性。此外，合理开发也有助于国家公园获

取一定收入，为进一步增强生态保护能力提供保障。对此，许多国家公园已有尝试，国外也有不少著名的国家公园做得不错。新设立的国家公园

需充分学习前者成功经验，吸取失败教训，更好地推动国家公园可持续发展。

法国：协同管理 多元共治

本报记者 李鸿涛

法国国家公园模式有半个多世纪的发展史，2006年4月14日发布新的《国家公园法》，开启了大规模国家公园体制改革。在操作层面上，2007年2月23日法国环境部发布了《关于在所有国家公园执行基本原则的决议》，此轮改革充分考虑了国家公园和周边的经济、社会特别是生态依存性，创新了管理方式，取得了一定的成效，最终形成了极具法国特色与代表性的国家公园体制。

在权责方面，法国针对国家公园建设与保护建立了中央、地方共同参与管理的治理体制，并以宪章的形式明确了治理结构、各方权责，给予地方利益相关者更大的权限与措施。同时，法国还采取多方共同参与的管理模式，积极平衡包括大区政府、基层地方政府、公园管委会及社区居民在内的多方诉求与利益，并鼓励处于同一生态系统的周边市镇以合作、加盟形式参与其中，充分兼顾各参与方的合理发展需求，并最大限度保障公园的生态系统完整性。

在管理方面，法国于2016年颁布《生物多样性保育法》，并依托专门成立的生物多样性署，对国家水资源与环境、自然监测、国家公园及海洋、植物保护等在国家层面进行统一管理，充分整合各方力量，有效加强了生物多样性保护的政策。

同时，国家公园范围内市镇的部分执法权下放至国际公园管委会，包括森林警察、交通警察等，并对公园区内的道路建设、停车规划等基建类工程具有一定审批权。另外，法国的国家公园一般分为自然区域、公园游览区及外围地带三类，对于需要给予特别保护的天然区域，法国政府明令禁止公众进入，并对开发活动采取严格限制，充分确保区内生态系统安全。据统计，从19世纪末至今，法国各类自然保护区已发展到100多个，以保护稀有或濒危野生动植物和自然生态系统为主，相关区域由所在政府部门或从事自然保护的协会负责管理，费用则由国家环境部承担。

在经营方面，法国积极打造与推广国家公园产品品牌效应，并将此作为强化管理方与所在社区参与方共同利益的重要抓手，通过推动国家公园特许经营机制，进一步细化行业分属与责任清单，并为国家公园的维护与发展提供必要的技术援助与科学研究，形成了以保护国家公园为核心的品牌增值良性循环，对品牌下辖的农业产品、手工业品、餐饮业、酒店业及旅游业等准入与行为规则进行了详细的界定与监管，使国家公园超越传统自然生态概念，向推动绿色融合、提振社区发展、拓展生态保护理念等领域进行有益探索。

南非：疏堵结合 旅游优先

本报记者 田士达

南非是世界上生物多样性最为丰富的国家之一。尽管南非国土面积仅占全球陆地面积的2%，但南非拥有全球10%的植物物种，以及全球7%的爬行动物、鸟类和哺乳动物物种。

国家公园是南非多样物种的重要家园。南非统计局最新数据显示，截至2020年，南非受保护的面积为11.28万平方公里，占南非国土面积的9.2%。其中，国家公园占国土的3.5%。南非目前拥有近20个国家公园，分布在7个省份。

旅游开发、打击盗猎、扩大参与是南非国家公园保护生物多样性的主要举措。

合理的旅游开发能够为保护生物多样性提供资金。南非有关环保法律规定，国家公园要以环境友好方式，打造自然旅游目的地。据统计，南非国家公园80%的经费来自旅游业，国家公园对生物多样性的保护力度也依赖于旅游业的繁荣。不过，去年以来新冠肺炎疫情持续蔓延，严格的防疫措施对南非国家公园的旅游收入影响很大。

自2006年起，南非每年9月份都举行“国家公园周”活动，向公众免费开放国家公园。作为一项旅游促进措施，该活动旨在让南非人欣赏本国的自然之美，展示国家公园的优越环境，鼓励

民众将国家公园作为度假目的地。受到疫情影响，今年的“国家公园周”活动推迟到11月份举行，以保证游客健康安全。

疫情期间游客变少，但偷猎者依然猖狂。全球超过80%的犀牛生活在南非，南非也因此成为犀牛盗猎的重灾区。打击盗猎是南非保护野生动物的关键。南非国家公园为保护犀牛付出诸多努力。

在国家的管理行为之外，南非还通过扩大民间参与，打造保护生物多样性的“命运共同体”。南非环境部有关人员介绍说，南非正在鼓励南非民众广泛参与生物多样性保护工作，确保国家公园的业务与周边社区居民的福祉高度关联，从而“更广泛地将社会与国家公园联系起来”。

南非国家公园管理局日前宣布，将在靠近莱索托边境的山脉地带建立一个新的国家公园。其特别之处在于，国家公园的土地并未完全收归国有，而是与当地社区的土地所有者合作，邀请其自愿将土地纳入国家公园，并参与国家公园管理。作为回报，当地百姓可以参加湿地恢复、旅游接待等工作，获得急需的就业机会。他们也可以留在世代居住的村落中，继续从事农牧业劳作，享受国家公园带来的水源、草原环境的改善。

美国：政府引导 公众参与

本报记者 关晋勇

无论是黄石国家公园还是大峡谷国家公园，壮丽的景色蕴藏在遍布美国的400多个国家公园、国家保护区和国家森林组成的美国国家公园体系中。除了政府积极主动引导之外，公众参与贯穿美国国家公园体系的建立和发展过程。

美国国家公园体系由美国国家公园管理局负责，该机构隶属于美国内政部。国家公园管理局的财政预算简单清晰，容易被国会和公众理解，因此也得到了各界的持续支持。预算被分为两部分，其一是软性支出，其二是硬性支出。在这两个部分当中，美国国会运用这些财政支出使管理局的日常服务活动变得更加有目的性和针对性。而软性支出分为两部分：国家公园直接的运营成本和特殊项目的启动，涵盖管理工作和教育、管理专

业化、青少年活动、气候影响评估和财政预算重组。

美国的国家公园体系建立并非一蹴而就，是多方博弈的结果。在各个国家公园建立过程中政府倡导，资本介入，原住民利益分享要求引发多方博弈，在这一过程中，公众参与始终贯穿其中。居民、开发商、地方政府、国会、国家等利益相关方的矛盾一直是公园发展的焦点和难点，这是无法回避的客观现实。立足保护、求同存异、共谋发展是协调这些矛盾的有效途径。

各方经过博弈达成共识，美国国家公园体系强调为公众服务，禁止营利性开发。美国1916年通过的《国家公园管理局组织法》明文规定，“保存(公园地的)风景、自然、历史遗迹和野生生命并且将它们以一种能不受损害

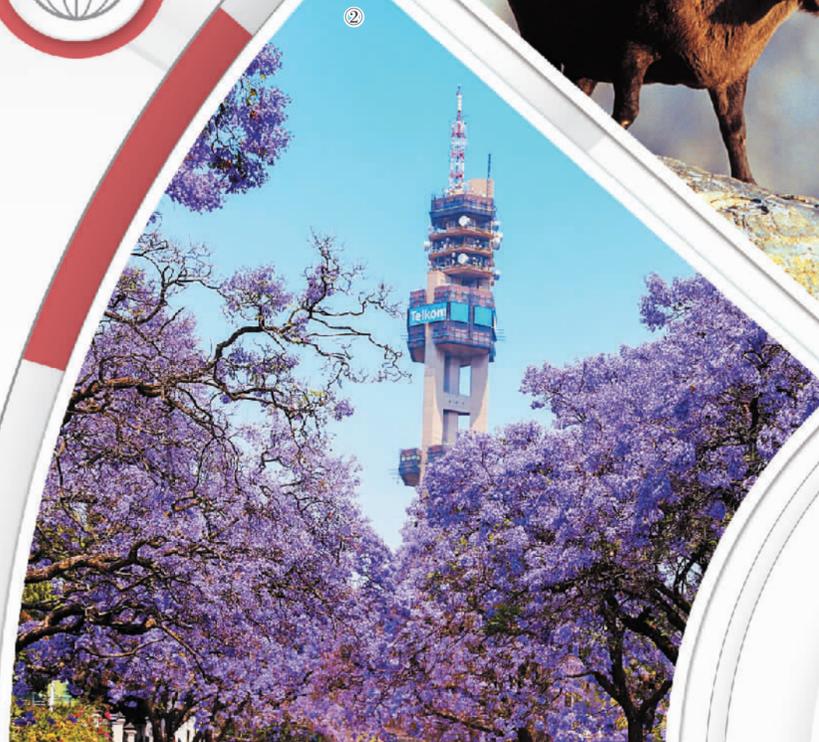
地传给后代的方式提供给人们来欣赏”“国家公园是联邦政府为国民福利的专门需要而保留(免受开垦)的土地，国家公园内不得从事营利性开发”。开发商、原住民、当地政府在充分讨论和博弈之后，形成共同目标，设立国家公园。

强调参与方的社会责任，是美国在建立国家公园过程中持续坚持的原则。美国国家公园管理局将公众参与机制贯穿于国家公园的确立、规划决策、管理运营等多项环节，并通过《公民共建与公众参与》和《国家环境政策法案》规定公众可参与范围界定、环评草案和环评决策。其中，黄石国家公园每年批准的科研项目中，近四分之一的由基金会等社会组织完成。由此可见，公众参与已经逐渐成为划定利益相关者

界限，实现保护地适应性管理的重要途径。

通过制度设计保障公众能始终参与管理的关键环节。美国政府以法律的形式保证了政府信息公开化、信息电子化以及公众可以参与的具体阶段。国家公园管理局以条例的形式对公众参与的目标、授权、框架、定义、政策与标准，对职能与义务、评估与审计作了全面的注解与技术规定，并制定了微观的、精细的操控体系，建立了信息交互平台。

正是由于有这一开放、全程有公众参与的体系，尽管国家公园管理局一共只有20000多名雇员，但是每年参与工作的志愿者达到十几万人，为政府节约了大量的资金和资源。



图① 在法国阿尔卑斯山脉附近的国家公园内拍摄的野生山羊。(资料图片)

图② 南非行政首都比勒陀利亚市区的蓝花楸与信号塔。本报记者 田士达摄

图③ 在南非行政首都比勒陀利亚郊外莫勒塔·克鲁夫自然保护区拍摄的两只鸵鸟。本报记者 田士达摄

图④ 美国黄石国家公园内的大棱镜温泉。(资料图片)

